

试论中国经济特区的产业政策

□ 陈其林

一、特区产业政策的一般考察

依据现行的经济体制,我国产业政策的含义可概括为:政府为加强和改善宏观调控,有效调整和优化产业结构,提高产业素质,促进国家经济持续、快速、健康发展所采取的各种经济政策。依此而论,特区产业政策的含义应该被概括为:国家或政府为优化特区经济发展过程,对特区产业及其结构的发展与调整所采取的各种经济政策。根据上述定义,我们可稍加区分,把那种为优化整个社会经济发展过程,有效调整和优化社会产业结构而制订或采取的经济政策,称作国家产业政策;而把国家或政府为优化特区经济发展过程,促使特区产业结构调整或升级所专门制订或采取的各项经济政策,称之为特区产业政策。特区产业政策与国家产业政策间的关系,是以区域产业结构与国家产业结构间一种局部与整体关系为基础的:特区产业政策是国家产业政策的一个有机组成部分,特区产业政策的制订和实施以服从国家产业政策为基本前提,充分体现国家产业政策的目的和要求;另一方面,特区产业政策又具有相对的独立性和完整性。这是特区产业政策与某类产业政策比如产业布局政策的不同之处。某类产业政策的作用指向仅仅是经济发展过程中的某个方面或某个领域。而特区产业政策涵盖特区经济发展的主要过程和主要方面。它同国家产业政策一样,包括了产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策或产业布局政策,并具有相对完备的政策目标体系,比如实现特区经济的赶超,产业结构的调整与转换,保持经济领先地位与维持经济增长的势头等等。因此,特区产业政策的特殊性在于它是由国家和特区地方政府共同制订的、以国家产业政策为基本前提的具有相对独立性的经济政策体系。

二、中国经济特区的产业政策

中国经济特区的产业政策主要包括以下一些基本内容:

(1) 特区产业总体发展的基本原则或基本要求。它包括了由国家规定的各个特区发展的基本模式和对建立特区产业结构的基本要求。在创办特区的起始阶段,国务院就在每个特区实施方案的批复中规定了各特区发展的基本模式,比如深圳应发展成一个“兼营工、商、农、牧、住宅、旅游等多种行业的综合性特区”。而“厦门经济特区应当建设成以工业为主,兼营

旅游、商业、房地产业的综合性的外向型经济特区”。随着特区经济的发展,国家或政府在1986年对特区产业结构的发展提出了明确而又具体的规定:特区产业结构以具有先进技术水平工业为主,工业投资以吸收外资为主,产品以出口为主,外汇收支平衡,并有节余。同时对特区产业发展也提出了具体对策,比如①坚决压缩基本建设投资规模,优先安排外向型工业项目,继续抓好已开发区域内水、电、交通、通信等基础设施的完善配套。②根据扩大出口的要求,认真筛选工业项目。③继续搞好内联,推动特区外向型工业的发展。④积极开拓国际市场,发展直接远洋贸易。⑤以提高经济效益为中心,切实加强企业管理等。

(2) 以吸收外资和国外先进技术为目的的特区外资政策。它包括两个方面:一是以改善特区投资环境为宗旨的诸项政策,比如在硬环境方面各区均注重对基础设施的建设和改造,在软环境方面健全经济立法,提高办事效率,加强人才培养,克服政出多门、办事拖拉的现象,尽量简化投资洽谈项目审批、工商登记、银行开户和其他行政管理的办事程序;一是以加强引导外资投向的产业导向政策,即通过采取倾斜的有差别的优惠政策,加强对外资投向引导,鼓励外资和先进技术投向国民经济最需要发展的部门。这一方面主要表现在国家及其各种经济管理部门制订和颁发的一系列政策和法规中。

(3) 以促进特区高新技术及其产业发展,加快传统产业的技术进步为目的,由各特区地方政府制订和颁布的有关政策和法规。比如,1991年5月深圳市人民政府颁布了《关于加快高新技术及其产业发展的暂行规定》,对高新技术及其产业和高新技术产品作了详细明确的说明,指出在90年代高新技术及其产业主要是微电子、计算机信息技术、新型材料、机电一体化、激光与光电、生物工程、新能源与节能新技术;可靠性高,能产生高效益,使特区产品大批进入国际市场的先进技术,以及应用这些技术建立起来的产业,关键技术的引进、消化、吸收、创新;为上述技术产业配套的关键原材料、元器件和仪器仪表;其他在传统产业基础上应用的新工艺、新技术;同时,制订了对高新技术及其产业认定的基本标准。重要的是,这项由特区地方政府颁发的行政法规,在税收、金融信

贷、项目建设用地、购置住房和科技人才的人事变动等诸方面对高新技术及其产业的发展予以优惠和扶持。这些政策对特区的技术结构、产业结构和产品结构的合理化、高级化发展,将会起到重要的推动作用。

应当强调指出,我们是依据特区经济发展的阶段性特征对特区产业政策进行概括的。在特区外向型经济的扩张阶段,区域内财力薄弱、外汇短缺仍然是一个普遍性的问题。狭小的经济规模限制了其自身的积累,不仅不能适应经济发展对资金的巨大需求,而且即使是区域内基础设施配套建设的资金需求也难以满足。这一客观条件要求特区必须走一条工业投资以吸收外资为主,产品以出口为主的发展路子。因而在这一阶段,通过多种形式扩大利用外资规模,利用国外资金来缓解资金短缺对经济发展的制约,同时积极鼓励出口创汇,力求外汇收支平衡,成为特区经济发展中压倒一切的首要任务。所以此阶段特区产业政策实际上是以吸收外资政策为主,其他政策为辅的,或者说特区经济发展的这一阶段性特征决定了外资政策是特区产业政策中最重要的组成部分。

在特区外资政策中,有很大一部分是由政府直接控制的、带有强制约束力的、以法规形式出现的外资产业导向政策。特区外资产业导向政策不仅是特区外资政策而且也是特区产业政策的核心。下面我们结合有关的外资法来简要地讨论这一问题。

从总体上看,特区外资产业导向政策的制订和实施经历了一个转变和发展过程。在1986年之前,中国政府主要是从法律规定和税收优惠两方面实施对外资投向的引导。在1983年9月20日国务院颁布的《中华人民共和国中外合资经营企业实施条例》中,对允许设立合营企业的主要行业作了规定。这一有关投资领域的规定虽然具有很大的任意性,但在实际中外资投向主要是由审批机关在审批投资项目时把关,具体决定哪些部门禁止或限制外国投资。在税收方面,有差别的优惠政策主要体现在生产性行业和服务性行业以及产品出口和向中国提供先进技术等在所得税、工商税和关税征收上的不同,鼓励外商向生产性行业投资,鼓励合营企业产品出口,鼓励外商向中国提供先进技术,推动和加快国内现有企业的技术改造。

因此,在1986年之前,特区外资产业导向政策基本是以行政规定和税收优惠相结合的方式实施的。而行政规定办法的缺陷是带有很强的主观随意性,这是造成一些外商投资项目层层报批,迟迟得不到答复的一个重要原因。1986年10月,中国政府为了进一步改善投资环境,鼓励外商来华投资,颁布了《关于鼓励外商投资的规定》。专门从事外资法研究的有关专家认为,这是中国利用外资方面的一部非常重要的法规。这部法规首次明确地体现了中国政府对外商投资实行产业导向的政策,在对外商投资企业全面施行优惠的基础上,尤其强调对引进先进技术的生产企业和产品出口的生产企业给予特殊的优

惠待遇。

这部法规的出台,标志着中国外资产业导向政策基本实现了从以行政规定与税收优惠相结合的方式向以税收优惠为主要内容的单一法规形式的重大转变,并为相关的配套法规的制订奠定了基础。1987年为确认和考核外商投资的产品出口企业和先进技术企业,对外经贸部颁发了《关于确认和考核外商投资的产品出口企业和先进技术企业的实施办法》;为鼓励外商投资兴办先进技术企业,帮助企业解决外汇收支平衡,颁发了《关于中外合资、合作经营企业产品以产顶进的办法》、《中外合资、合作经营企业机电产品以产顶进管理办法》、以及《财政部贯彻国务院〈关于鼓励外商投资的规定〉中税收优惠条款的实施办法》等。同时,依据这部法规,各特区地方政府陆续制订了一系列贯彻该法规的地方性行政法规,比如《深圳市人民政府贯彻国务院〈关于鼓励外商投资的规定〉中有关税收优惠政策的实施办法》、《深圳经济特区关于确认和考核外商投资的产品出口企业和先进技术企业实施办法》等,并且根据本地的实际情况,制订了鼓励外商投资的更加优惠的措施。这一切都从不同的方面加强了特区外资产业导向政策的作用程度。1986年之后,生产型项目占项目总数的比重急剧上升,1987年,深圳为96%,珠海为77%,汕头89%,厦门为72.5%。在此之后,生产型项目在新批准的项目总数中一直占绝对的比重,产品50%以上外销的项目比重均占项目总数的50%以上。各种有关的统计数据显示,以税收优惠为基本手段的特区外资产业导向政策,对外商投资的行业导向取得了直接的、明显的效果,彻底改变了1986年以前那种外商投资在中国产业分布以第三产业为主的格局。

但是,这一以税收优惠为基本手段的特区外资产业导向政策对外资技术构成的导向却没有象对行业导向那样取得十分明显的效果。导致这一状况的原因错综复杂。我国经济特区的起步是以国际产业结构尤其是亚洲“四小龙”为代表的一些新兴工业国与地区的低加工型产业结构开始转型为背景的。这必然会从根本上影响到我国外资来源的地区构成及其技术构成。从政策作用的限制性条件看,一个重要的原因是国际双重征税问题引起的对税收优惠导向作用的削弱,从而难以对中国大陆外商投资的地区构成产生直接的调整作用。这是因为欧美等工业发达国家多采取“抵免法”来解决对外投资的国际双重征税问题。跨国投资者虽然可以享受特区给予的减免税优惠待遇,但由于利润汇回国后,还得按母国税率补所得税,因而外资产业导向政策中的税收优惠往往不能为投资者享受,不能起到刺激投资者积极性的作用。因此,这一税收优惠对鼓励发达国家来华投资的作用不是很大。但是税收优惠,特别是大量灵活性很大的减免税措施对于香港这样一个对外来收入不征所得税的自由港地区的资本来说,吸引力就相当大了。投资者可以切实地得到中国政府给予他们的税收优惠。同时,中国在外资立法上

的一个重要方面是给予港、澳、台资本及华侨资本来大陆投资以特殊照顾,这自然刺激港、澳、台及华侨资本更快地流入中国大陆市场。在上述诸种因素交互作用下,形成了特区外资地区构成以港、澳、台及华侨资本为主的特征,从而直接影响到产业导向政策对外资技术构成的引导。

综上所述,由我国特区经济发展的阶段性特征决定的,以税收优惠为基本手段的外资产业导向政策,是我国特区外资产业政策的核心内容并由此形成了以外资产业政策为基本内容的特区产业政策体系。在特区产业结构的形成与演变进程中,特区产业政策在对扩大外资引进规模及其外资投向的产业导向方面起到了直接的、明显的作用。在短短的十几年时间里,各特区之所以能迅速地形成工业投资以吸收外资为主、产品以出口为主、以劳动密集型的加工工业为主体的外向型产业结构,自然与特区产业政策所产生的客观效应密切相关。同时,从特区产业政策的制订、颁布和实施过程中,也可看出我国政策自创办特区以来尤其是1986年之后在对特区经济发展的宏观调控、对外经济的交往以及与其相适应的一系列外资法规的制订等方面取得了卓有成效的进展。

三、90年代后期中国经济特区的产业政策

概括地说,90年代后期中国经济特区产业政策必须围绕着“产业倾斜”这一中心来制订和实施。

具体说来,目前产业结构政策的重点首先在于各次产业内部的结构调整和转换,即运用产业倾斜发展政策,依靠先进适用的科学技术改造三次产业,将结构调整和规模扩大有机地结合起来,以不断提高产业素质来促进产业规模的扩大。第一产业的发展要以现有的创汇农业和城郊农业为基础,依靠优惠政策和科技进步,特别是加大对科技的投入,使其结构从以往的种植业为主转向多业并举、多种经营,推动特区农业朝着现代化、集约化经营和外向型方面不断迅速发展。

第二次产业或工业结构的调整和转换是特区产业结构调整或升级的关键所在。要大力实行倾斜的调整政策。第一,把发展拳头产品和优势产品当作调整整个工业结构的突破口。对已经是或将被列为拳头产品和优势产品扩建和技改项目或者重点生产企业的扩建、技改项目,应从投资、贷款、税收、用汇、建设用地等方面向其倾斜;第二,除继续实施以税收优惠为基本手段的特区外资产业导向政策,对技术先进型、产品出口型的三资企业实行政策倾斜外,还应进一步采取税收优惠和市场优惠即进一步向外资让出部分市场相结合的方式,加大特区外资政策对外资技术构成的导向力度;第三,特区高新技术产业的发展,应与国家产业政策以及国家高新技术产业的布点有机地协调起来,以期得到国家在人才、技术和资金等方面的支持。除此而外,特区地方政府应在诸项政策方面向区域内高新技术产业进一步倾斜;第四,采用优惠的倾斜政策鼓励企业间的兼并或专业化分工、协作,形成以特区出口战略重点企业

或产业为核心,企业协作配套、协调发展的企业组织结构。第五,对现有的产业布局作适当调整,逐步向腹地或周边地区疏散一部分耗水耗电量大、技术落后、污染严重的企业。同时严格把好审批关,此类项目一般不应再在特区内立项上马。

第三次产业应继续实行基础设施产业包括供水、供电、运输、通讯、公共交通和其他社会公共设施超前发展的倾斜政策。同时应大力扶持金融保险、信息咨询等先导性行业,加快其现代化的步伐。人们已经从特区开办以来的实践中充分认识到基础设施产业超前发展的重要性,因而这里的问题不是如何认识其重要性,而是怎样采取更加灵活的措施,吸引外商投资于这些基础设施部门,以缓解特区建设资金紧缺的压力。在这方面,除了相应增加内资的投入外,重要的是采取更加灵活的措施,扩大吸收和利用外资的规模。比如特区可以利用“自借自还外债”的特殊政策,在某一时期内以银行贷款、商业贷款或证券筹资等形式来间接利用外资。在这方面已有成功的例子,如厦门高崎国际机场的建设;亦可借鉴海南“成片承包,综合开发”的经验,允许外商投资建设某个基础设施项目,政府给予其特许的经营权限,让其在此经营期内独享其利,待经营期满后再转让给特区地方政府管理运营。

最后需要指出两点:第一,关于外资政策。不论是早先成立的四个特区还是海南省,在下一阶段的发展中,缺乏资金仍然是个十分现实的、无法回避的问题。因此,在特区诸项产业政策中,外资政策仍然是极其重要的部分。它不仅涉及到特区社会再生产过程的主要方面和主要过程,而且产业结构政策、产业技术政策和产业组织政策都必须通过相关的外资政策得以体现和落实。这就要求各级政府必须根据特区经济发展的不同阶段,在不断发现、研究和解决新问题的过程中,逐步加强和完善我国的外资立法;第二,关于特区产业技术政策。目前大多数的研究报告都从不同方面强调每个特区的高新技术产业的发展,尤其强调外资引进中的高技术层次。但是,①高科技产业的发展需要大量的资金投入、大量的高科技人才和高级熟练工人,还需要一定的高科技产品的国际市场。目前唯有深圳特区在资金、技术、人才、市场诸方面较之其他特区情况稍好一些。②在吸收外资中引进高科技更是受资方单方面的主观愿望,因为高科技是一种无形资产,是企业的再生之本。外资一般不会轻易地转让高科技。③我国经济特区目前仍处于“劳动密集型”这一发展阶段,预计在今后几年尚不会也不可能步出这一阶段。以上三方面因素决定了下一阶段特区产业技术政策宜以吸收、引进和利用国外先进适用技术为主。当然,这不是说特区不需要发展高新技术产业,而是说区域内高科技开发要量力而行,逐步展开,切忌一哄而起。

作者单位:厦门大学经研所